

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11915 *Sala Primera. Sentencia 138/2009, de 15 de junio de 2009. Conflicto positivo de competencias 476-2003. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respecto a la Orden del Ministerio de Medio Ambiente que establece las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de parques nacionales y las convoca para el año 2002. Competencias sobre medio ambiente, espacios naturales protegidos y fomento de la investigación: subvenciones para fomentar la investigación en los parques nacionales (SSTC 13/1992 y 194/2004). Declaración de competencia autonómica.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 476-2003, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2002. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 29 de enero de 2003, la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra la Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2002.

En el escrito de interposición del conflicto, la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía señala, en primer lugar, la conexión del mismo con el recurso de inconstitucionalidad tramitado con el número 460-1998, así como, entre otros, con los conflictos positivos de competencia núms. 5504-1998, 4064-1999 y, particularmente, el número 2287-2000. Seguidamente justifica la impugnación de la Orden de 4 de octubre de 2002 por el hecho de que, en su criterio, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de espacios naturales protegidos, que es de carácter exclusivo, y de medio ambiente, que alcanza al desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales (arts. 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía), a la vez que también se conculcan las competencias que, como consecuencia del principio de autonomía financiera (arts. 2, 137, y 156 CE), tiene dicha Comunidad Autónoma. La vulneración competencial aludida se justifica porque la Orden impugnada no puede ser configurada como norma básica estatal que se superponga a las citadas competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pues no cumple las exigencias formales de la normativa básica por su falta de rango, ni tampoco las exigencias materiales de la misma,

en razón a su regulación de detalle y a la retención en manos del Estado de las funciones de ejecución (STC 103/1995, con cita de otras). De acuerdo con la doctrina constitucional recaída en relación con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, de un lado, y con la actividad subvencional, de otro, entiende vulneradas también las competencias autonómicas al no poner a disposición de la Comunidad Autónoma de Andalucía los medios financieros que integran la subvención (SSTC 13/1992, 201/1998 y 96/1990, entre otras). Con arreglo a lo anterior indica que es claro el exceso competencial en el que el Estado ha incurrido al aprobar la Orden objeto del conflicto, pues, tanto al regular su régimen como al establecer las condiciones de otorgamiento y gestión de las ayudas, impide la intervención autonómica en la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y en su tramitación.

Por ello, concluye solicitando la anulación de la Orden impugnada y la declaración de que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. La Sección Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 25 de marzo de 2003, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con la Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2002, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días realizase las alegaciones que considerase conveniente, comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuviera impugnada o se impugnase la citada Orden, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Junta de Andalucía.

3. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones en el Registro General del Tribunal el día 14 de abril de 2003. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que, resumidamente, se recogen a continuación.

Tras señalar la existencia de numerosos recursos y conflictos en relación con el modelo de gestión compartida de los Parques Nacionales, recalca, en primer lugar, que la Orden objeto del conflicto se enmarca en el contexto del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado por Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, entre cuyas previsiones se incluye un apartado dedicado a la investigación, el cual tiene como objetivo establecer un marco de colaboración y asesoramiento con la comunidad científica y desarrollar un programa de investigación propio de la Red de Parques Nacionales, programa del que las ayudas ahora controvertidas forman parte. De la regulación de las citadas ayudas se infiere que las mismas se centran en la mejora científica y técnica de los Parques Nacionales, ya que el objetivo directo e inmediato de los proyectos en ella contemplados tiene un componente primordialmente investigador, en cuanto que tratan de impulsar el avance científico y tecnológico en el ámbito de la red de Parques Nacionales, promoviendo métodos y técnicas que puedan utilizarse posteriormente para lograr una mejora en la gestión de tales espacios y sus hábitats. De acuerdo con ello, el Abogado del Estado entiende que las ayudas se enmarcan plenamente en el ámbito de la competencia para el fomento de la investigación científica y técnica, reservada al Estado por el art. 149.1.15 CE, sin que ello prejuzgue la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para establecer medidas de fomento de idéntica naturaleza. Así, la representación procesal del Estado estima que las actuaciones previstas en la Orden controvertida, en cuanto contribuyen a configurar una imagen coherente, característica y propia de la Red de Parques Nacionales, revisten un carácter supraautonómico que determina la legitimidad de la intervención estatal en la materia. Afirmada en tales términos la competencia estatal, es claro que las actuaciones contempladas en la Orden impugnada configuran un supuesto de potestad subvencional del Estado que no interfiere en la política propia de la Comunidad Autónoma y cuya gestión centralizada es absolutamente necesaria para la efectividad de las mismas, en cuanto que la estructura y finalidad del Plan Director en este punto exige

que éste sea ejecutado de forma centralizada por cuanto la territorialización no asegura que se vayan a producir las iniciativas necesarias para la efectiva ejecución del programa.

4. El Pleno de este Tribunal, mediante providencia de 28 de abril de 2009 acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, atribuir a la Sala Primera, a la que, por turno objetivo, le ha correspondido, el conocimiento del presente conflicto.

5. Por providencia de 10 de junio de 2009 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional ha de resolver el conflicto positivo de competencia planteado contra la Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2002.

Para el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la Orden impugnada vulnera su autonomía financiera, así como sus competencias en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos, dado que dicha Orden centraliza en los órganos estatales la tramitación y resolución de las ayudas reguladas, ignorando de este modo la doctrina constitucional recaída en relación con las subvenciones (singularmente, la STC 13/1992, de 6 de febrero). Por el contrario, el Abogado del Estado sostiene que las subvenciones establecidas en la Orden impugnada encuentran cobertura en la competencia estatal en materia de fomento de la investigación científica y técnica prevista en el art. 149.1.15 CE, de manera que el Estado puede realizar la regulación completa de su convocatoria y concesión y también las funciones de mera ejecución necesarias para ello. Ambas partes han señalado igualmente la conexión del presente conflicto con otras controversias suscitadas ante este Tribunal Constitucional en relación con el sistema de gestión de los Parques Nacionales, cuestión respecto a la cual hemos establecido, a partir de la STC 194/2004, de 4 de noviembre, una doctrina a la cual deberemos atenernos para la resolución de este proceso y de la que ha de destacarse la contenida en la STC 101/2005, de 20 de abril, relativa al Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado por Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre.

2. No obstante, antes de entrar en el análisis del conflicto planteado debemos ponderar los efectos que pueda tener sobre la controversia trabada en el hecho de que la Orden objeto del presente conflicto haya sido derogada por la Orden MAM/2895/2005, de 12 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de proyectos medioambientales de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica en la Red de Parques Nacionales, en el marco del Plan nacional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica 2004-2007, del Programa nacional de biodiversidad, ciencias de la tierra y cambio global, acción estratégica sobre espacios naturales protegidos.

En tal sentido, como tenemos reiteradamente declarado (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 2), este Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, pero debe inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada. Por tanto, en los procesos conflictuales, hay que estar sustancialmente a la persistencia o no de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes. En el presente caso es posible apreciar que la derogación de la Orden de 4 de octubre de 2002, en nada afecta a los términos en que fue planteado el conflicto, por cuanto su pérdida de efectos no incide en la pervivencia de la reivindicación

competencial, relacionada con el régimen de gestión centralizada de las ayudas previstas en la misma. Por esta razón, es preciso entender que pervive la disputa sobre la que se requiere el pronunciamiento de este Tribunal.

3. Tal como tenemos establecido (por todas, STC 77/2004, de 29 de abril, FJ 3), en la resolución de las controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública hemos de partir de la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate. La resolución del presente conflicto exige, por tanto, la realización del encuadramiento competencial de las subvenciones cuestionadas, a fin de determinar si, a la vista de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se ha producido la vulneración competencial denunciada. Además, junto a ello, deberemos tener en cuenta necesariamente la abundante doctrina de este Tribunal en relación con las subvenciones, la cual ha sido objeto de recapitulación en la STC 13/1992, de 6 de febrero, y, en concreto, el principio de que «la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate», ya que «la subvención no es un concepto que delimite competencias» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4).

Como ya hemos expuesto, los títulos competenciales que las partes entienden enfrentados son los autonómicos en relación con el medio ambiente y los espacios naturales protegidos con el estatal en materia de fomento de la investigación científica y técnica del art. 149.1.15 CE. Para realizar la aludida operación de encuadramiento competencial de las subvenciones a que se anuda el conflicto en alguno de los títulos antes citados debemos examinar el objeto y finalidad de la Orden impugnada a fin de determinar la incardinación competencial de esta línea de ayudas, para derivar de ella la distribución competencial existente entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La antedicha operación debe tener en consideración, como principio, que la «investigación científica y técnica» es una materia que concurre con otras materias específicas de carácter sectorial y que, por tanto, adquiere su sentido en la medida en que ello es así. Sin embargo, la cuestión a dilucidar no es la de la posible concurrencia entre materias, que es un hecho, sino la determinación de la materia que está más específicamente afectada como consecuencia de dicha concurrencia, pues ya hemos indicado en ocasiones anteriores que el ámbito del art. 149.1.15 CE, por su propia naturaleza, debe concebirse en sus términos estrictos, a fin de no desplazar y determinar el vaciamiento de otros títulos competenciales con los que concurre (por todas, STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 6), por lo que no es suficiente una relativa conexión con la naturaleza investigadora de las medidas controvertidas para que éstas sean configuradas como «investigación», sino que dicha naturaleza debe ser nítida y preponderante, con el fin de no producir un vaciamiento de los títulos sectoriales.

Puntualizado lo anterior debemos señalar que el encuadramiento propuesto por el Abogado del Estado no puede ser acogido ya que no nos encontramos aquí ante proyectos de investigación en sentido estricto pues de la tipología de proyectos que, conforme al anexo I de la Orden impugnada, van a ser objeto de financiación podemos deducir, en razón a su finalidad primordial, que se trata de actuaciones con una evidente incidencia medioambiental en aspectos vinculados a la mejora de la gestión en el seno de los Parques Nacionales antes que al perfeccionamiento del conocimiento científico en cuestiones relacionadas con los mismos para así desarrollar un programa de investigación propio de la Red de Parques Nacionales, decisión ésta última relativa al establecimiento de un programa de tales características que, en cualquier caso, en la ya citada STC 101/2005, de 20 de abril (FJ 11.e), hemos considerado básica ex art. 149.1.23 CE al analizarla en cuanto integrante de uno de los contenidos del Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

En efecto, se trata de proyectos que, conforme al preámbulo de la propia Orden impugnada pretenden la «búsqueda de soluciones a cuantos problemas técnicos, sociales

y económicos y, en definitiva, a la mejora de la gestión de estos singulares espacios protegidos». No se trata pues de proyectos de desarrollo experimental que pretendan o persigan incrementar el conocimiento científico básico susceptible de ser puesto al servicio de la conservación de esos espacios naturales protegidos integrados en la Red de Parques Nacionales, ni tampoco se aprecia que los resultados de la actividad que se pretende fomentar sean susceptibles de generar nuevos conocimientos que puedan ser aplicados al conjunto de la Red, contribuyendo así al perfeccionamiento de su protección ambiental.

Parece necesario concluir, por tanto, que el ámbito material en el que debe incardinarse la Orden cuestionada es el relativo a espacios naturales protegidos y medio ambiente por ser éstas las materias más directamente afectadas. Encuadrada de este modo la cuestión controvertida, apreciamos que el sistema de distribución competencial que se deriva de las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre esta materia determina que el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica en relación con la «protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, en materia de espacios naturales protegidos en los términos previstos en el art. 57.1 e) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, delimitación competencial que resulta ser coincidente con la vigente en el momento de plantearse el conflicto, ya que si bien durante la pendency del proceso ha sido reformado el Estatuto de Autonomía para Andalucía, es de apreciar que la reforma no ha alterado sustancialmente el régimen de distribución de competencias en la materia a la que se refiere el presente proceso ni tampoco los términos en los que el mismo ha sido planteado ante este Tribunal.

4. Con arreglo a la delimitación competencial expuesta, no puede negarse en abstracto la competencia estatal para adoptar medidas tendentes al fomento de los proyectos de investigación en áreas relacionadas con los Parques Nacionales; sin embargo, al no tratarse de una competencia exclusiva, el alcance de esta actividad genérica de fomento ha de cohonestarse con las competencias autonómicas, ateniéndose a la doctrina de este Tribunal en relación con las ayudas y subvenciones públicas.

En tal sentido hemos de recordar que, en relación con las subvenciones incorporadas a los presupuestos generales del Estado, existe ya una muy consolidada doctrina de este Tribunal, de la cual, en relación con los Parques Nacionales, nos hicimos eco en la STC 194/2004, de 4 de noviembre (FJ 22), reiterando lo ya afirmado en la anterior STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 33), en la que establecimos lo siguiente:

«Es sobradamente conocida nuestra doctrina acerca de las potestades de gasto de los poderes públicos y su estrecha conexión con las competencias sustantivas que se ostenten en la materia de que se trate, siendo determinante recordar, acerca de esa conexión, desde la perspectiva del Estado, que su poder de gasto no puede ejercerse al margen del sistema de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985) ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989) (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4)».

Por tanto, las diversas instancias territoriales ejercerán sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas, de modo que si estas instancias son exclusivamente estatales, por ser también de competencia exclusiva del Estado la materia o sector de la actividad pública, no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial. Cuando, por el contrario, tal materia o sector corresponden en uno u otro grado a las

Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatutario de competencias, pues, de no ser así, el Estado estaría restringiendo la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno (STC 13/1992, FJ 7).

En la mencionada STC 13/1992 reconducíamos a cuatro los diversos supuestos subvencionales que cabe considerar en relación con las diversas materias que determinan el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, distinguiendo entre: a) supuestos en los que el Estado no invoca título competencial alguno, mientras que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre una determinada materia; b) aquéllos en los que el Estado dispone de un título genérico, básico o de coordinación, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución; c) casos en los que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma; y d) supuestos de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma pero en los que concurren circunstancias excepcionales que determinan que la gestión de las ayudas pueda ser realizada por el Estado.

5. Habiéndose encuadrado estas subvenciones en la materia de «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos», al Estado le compete el establecimiento de la normativa básica (art. 149.1.23 CE), tal y como ya establecimos en la citada STC 194/2004 y hemos ratificado en decisiones posteriores (al respecto SSTC 35/2005, 36/2005, ambas de 17 de febrero, 81/2005, de 6 de abril, 100/2005, de 20 de abril, y 32/2006, de 1 de febrero) correspondiendo a la Comunidad Autónoma, en dicho marco, el ejercicio de las competencias en materia de espacios naturales protegidos. De este modo, es patente que nos encontramos en el denominado segundo supuesto, recogido en el FJ 8 b) de la ya citada STC 13/1992, el cual determina lo siguiente:

«El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.»

6. La Orden impugnada contradice claramente la anterior doctrina en cuya virtud corresponder a la Comunidad Autónoma regular el procedimiento de tramitación de estas subvenciones y gestionarlas efectivamente, pues aquélla atribuye a la Administración del Estado la totalidad de las facultades de convocatoria, instrucción resolución y pago de las ayudas así como la regulación completa del procedimiento para su concesión. Todo ello supone la centralización de la entera tramitación de estas ayudas en la Administración estatal, sin que en las alegaciones que la defensa del Gobierno de la Nación ha vertido en este proceso constitucional se haya justificado la necesidad de que los fondos controvertidos, tal y como se establece en la Orden impugnada, deban ser gestionados de forma centralizada y no por la Administración llamada en primer lugar a ello en virtud de sus atribuciones competenciales, es decir, la autonómica. En efecto, el hecho de que los

objetivos que se persiguen con las subvenciones cuestionadas no comprometan ni menoscaben las iniciativas autonómicas respecto a los Parques Nacionales situados en su territorio en nada afecta a lo aquí discutido que es la conformidad de la actuación estatal con el orden constitucional de distribución de competencias. Tampoco la necesidad de centralizar las subvenciones puede vincularse con el desarrollo de un programa de investigación para toda la red de Parques Nacionales, por cuanto ya establecimos, en la STC 101/2005, que dicho programa había de respetar las competencias autonómicas tanto en materia de investigación como de espacios naturales protegidos y, finalmente, no se ha aportado justificación alguna acerca de la necesidad de la gestión centralizada para asegurar la plena efectividad de las medidas previstas en la Orden cuestionada. De esta explicación carece también la disposición objeto del conflicto la cual, de acuerdo con su preámbulo, pretende encontrar su fundamento en las previsiones del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado por Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, Plan que indica, en su capítulo 5 (Programa de actuaciones de la Red) apartado 5 (Investigación), la necesidad de establecer un marco de colaboración y asesoramiento con la comunidad científica, y desarrollar un programa de investigación propio de la Red, objetivo en cuya prosecución se ha dictado la Orden ahora impugnada.

En relación con ello, debemos recordar la doctrina de la ya citada STC 101/2005, en la que, al examinar este concreto aspecto, sentamos el criterio según el cual la previsión relativa al establecimiento, en colaboración con la comunidad científica y tras un proceso de diálogo, del programa de investigación para toda la Red de Parques Nacionales debía hacerse efectiva en un marco de cooperación y coordinación respetuoso de las competencias autonómicas, razón por la cual estimamos que el establecimiento de dicho programa de investigación para toda la Red sin prever la participación autonómica, no respetaba las competencias antedichas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuanto que con dicho plan se afectaba a los parques situados en el territorio de Andalucía (FJ 11.e), cuya gestión, como se deriva de nuestra STC 194/2004, de 4 de noviembre y posteriores, corresponde a dicha Comunidad Autónoma.

A lo anterior ha de añadirse que en el FJ 12 de la ya citada STC 101/2005, al examinar las fuentes de financiación del Plan Director y los criterios de distribución de los fondos, estimamos que se trataba de «una decisión normativa de financiación exclusivamente estatal de una medida, como es el establecimiento del Plan director, que es de la indudable competencia del Estado, lo que posibilita que el Estado canalice fondos para la financiación de medidas de su competencia (por todas, STC 13/1992, de 13 de febrero, recogida junto con otras resoluciones en la STC 194/2004, FJ 22)».

Ahora bien, ya hemos señalado que, siendo plenamente ajustado al orden constitucional de distribución de competencias que el Estado destine fondos para favorecer la aplicación de las previsiones del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, es claro que dicha disposición ha de realizarse con pleno respeto a los criterios de nuestra doctrina, la cual impone que, en supuestos como el presente, dichos fondos hayan de repartirse territorialmente entre las Comunidades Autónomas según criterios objetivos, lo que no ha sucedido en este caso en el que, como ya hemos constatado, la convocatoria y resolución de las ayudas en cuestión se ha residenciado en un órgano estatal.

En mérito de todo lo expuesto, hemos de concluir que la Orden examinada resulta ser contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

7. Una vez llegados a este punto, sólo resta pronunciarnos sobre el alcance de la vulneración de competencias que hemos apreciado, en consideración a que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo; 186/1999, de 14 de octubre; 190/2000, de 13 de julio, 126/2002, de 23 de mayo, y 77/2004, de 29 de abril, entre otras), la Orden impugnada ya ha agotado sus efectos, habiendo sido destinados los fondos al fin para el que fueron presupuestados y sin que proceda afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, la pretensión del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía puede estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular la Orden correspondiente.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,

Ha decidido

Declarar que las competencias controvertidas contenidas en la Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2002 corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a quince de junio de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.